第一个设计出来的总统

——试论美国总统制的诞生

马泽民

[摘 要] 美国是第一个创设总统制的国家。总统制是55位制宪代表在116天封闭式会议里讨论、争辩、权衡的结果。总统制是邦联政体走到尽头的必然产物,它一举扭转了美国建国早期中央行政权力弱小而依附的状态,但在任期、权力、选举等方面都表现出"君主"的特征,因而引起了许多制宪代表的强烈反对。经过二百多年的历史证明,制衡机制成功地避免了总统制蜕变为君主制。

[关键词] 美国;总统制;君主制;制衡

[作者简介] 马泽民,中国人民大学历史学院博士研究生,绵阳师范学院讲师,北京 100872

[中图分类号] D09 [文献标识码] A [文章编号] 1004-4434(2010)01-0078-04

从1776年北美十三个殖民地宣告独立到1789年4月华盛顿当选为第一任总统,美国没有行政首脑,更谈不上总统之说。美国的总统制是1787年55位制宪代表坐在费城独立厅会议室里经过了116天封闭式讨论而设计出来的,总统职位的设置、权力、任期、权力制衡、选举、弹劾等都是经过了充分而激烈的辩论、争吵甚至相互威胁,最后又相互妥协,最终通过投票多数同意而达成的。他们既寄望于通过总统提高行政的独立和效率,又要避免君主制和暴政的复归,瞻前顾后,疑虑重重,其过程可谓艰辛而矛盾,其方式则史无前例。今天,中国政治体制改革日益受到关注,反思美国总统制的产生过程,必将有新的启示。

一、没有总统的时代

1776年英属北美13个殖民地宣告独立,改殖民地(Colonies)为州(states),大陆会议代行战时中央政府职能,并设立若干委员会履行行政职能。1781年3月1日《邦联条例》(Articles of Confederation)获得十三个州同意后,邦联政体确立。邦联议会是邦联之下唯一的中央机构,但它没有明确将立法权和行政权进行划分,没有设立独立的行政部门,也没有设立行政首脑,是一个没有总统的时代。行政权是执行国家法律的权力,没有总统,不能没有行政权力,只不过这一时期的行政权处于弱小而依附的状态。

第一,有限的行政权。邦联条例赋予国会的权力主要有招募军队、发行货币与公债、派遣使节、财政管理等,这些权力都是战时权力,行政的执行也没有超过这一范畴,因此它没有管理国内事务的权力。条例规定"不得侵犯和违反各邦在其限度以内的立法权"[1](P797),这就意味着国内事务完全被各州分而治之,只要是州议会通过的事务,邦联无权干预,如邦联有铸币权,但却有7个州在州议会授权下自行发行没有准备金的纸币,造成恶性通货膨胀。

第二,行政机构设置简单。邦联时期的行政机构多为临时设立,一个任务完成后便取消,常设的部门也仅有邮政、战争、财政、外交等部,而且设置简单。战争部到1788年只有三个办事员和一个信息员;邮政部除部长外只有一个秘书和一个审计员;外交部包括一个秘书,一个守门人,一个信息员,一些办事员和三个翻译;财政部长也仅仅是在古文诺·莫里斯的帮助下行使权力的[2](P411),这样的设置只能勉强应付战事所需。

第三,行政受制于国会。行政部门的长官由国会任命,分别"对国会负责"[2](P411),他们的工作必须顺从于国会,否则就会遭致责难甚至辞职。罗伯特·莫里斯是邦联第一任财政部长,他创办了第一家由政府控制的北美银行,增强了邦联的信用,争取国外贷款,保证了军事供给,为独立战争立下汗马功劳。他试图建立独立的中央财政,增强中央权

威,而这一意图使国会生怕他会掌握“太大的财政大权”[3](P151),国会不仅否决了他的征税议案,还迫使他辞职。

第四,执行受制于州政府。即便邦联国会通过了决议,但执行仍然受到各州的制约。邦联国会没有征税的权力,财政收入除了发行货币、对外借款,主要依靠各州摊派的款项。然而各州并不按国会指定份额交纳,“只送去它们认为方便与合适的东西,这往往要看战场离自己的州有多远”,当独立战争取得胜利,“各州便觉得没有理由来满足邦联政府的要求了”[4](P6)。邦联不得不摇尾乞怜般哀求各州送交分派的款项,1786 年,新泽西更是断然拒绝支付国会分摊费用。

邦联政体下的行政权非常有限,而且立法制约行政,地方制约中央,这一体制在战争中尚能得到各州有限支持,勉强运转。然而,战后矛盾转向国内,各州为地方利益而各自为阵,全国像一盘散沙,处于动荡和混乱,甚至国会连开会的地点都飘忽不定。弗吉尼亚州州长爱德华·伦道夫深感邦联既“不能抵御外敌人侵”,“不能制止各州之间的争执”,而且原本应有的利益也“得不到”[5](P14)。作为邦联政府官员既无权,无法施展才华,又丝毫没有荣耀,许多政治精英远离邦联政府,宁可在地方任职,甚至过闲云野鹤的日子,也不到邦联任职。到最后连选举国会主席都成了难题,1786 年 11 月 3 日纳撒尼尔·戈勒姆就任国会主席期满,之后整整三个月因议员人数一直无法达到法定人数而不能选举出下一任主席[6](P19)。华盛顿给法国好友拉法耶特的信中提到:“我们的政府是一个有缺陷的政府,这个国家的一些很有思想的人现在都认同这个判断”[7](P112)。1787 年 5 月召开的制宪会议上,代表们决心要改变这种状况,由此导致了 1787 年联邦宪法的制定,而总统制正是宪法中最精彩、也是争论最大的部分。

二、四种方案的抉择

制宪代表既深感责任之重,因为这次会议将是拯救美国的“最后一次机会”,又深感责任之艰,弱小的、依附的行政权力就意味着执行无力,不能到位,无法捍卫整个国家的利益,而强大的行政权力又会重蹈君主专制的覆辙,真可谓进退维谷。因此,许多人并不看好这次会议,有的放弃代表资格,有的中途退出,原本应到会 75 人,而实际到会仅有 55 人,一直参会的只有 29 人。尽管如此,代表们对邦联的改革热情却从未冷清过,先后提出了四种方案,每一方案中都对行政权的属性进行了勾画。

弗吉尼亚代表团第一个提交了新方案,州长伦道夫在 5 月 29 日用了整整一天的时间向代表详细解释。方案提出建立一个“全国政府”[5](P23-24),设立国家行政长官,有执行全国性法律的权力,与司法部门分享立法否决权,不得连任,如果违法可以被弹劾。方案将行政权力规定为执行法律,其范围远远超过了战时权力,设立单独的行政长官,有利于行政权力的集中和强化。但该方案规定:行政长官由立法机关选举,且不能单独行使否决权,这就难以解决立法干预行政、制约行政的问题。

就在伦道夫解释完弗吉尼亚方案后,南卡罗莱纳代表查尔斯·平克尼提交了一份事先草拟好的方案,他更直接地提出将行政权赋予“总统”一人,可连选连任,单独享有立法否决权,并担任海陆军和民兵总司令,总统享有更加独立和强大的行政权,完全“抛弃对邦联的修修补补”[1](P805)。但大会认为它在思想和内容上与弗吉尼亚方案基本雷同,7 月 24 日决定不再讨论这份方案,但方案的许多内容和提法被纳入到宪法文稿中。

弗吉尼亚方案代表的是大州的利益,方案提出按人口比例选派国会代表,州越大,人口越多,选派代表就多,从而能达到主宰国会的决议乃至整个中央政府的目的。《邦联条例》为了防止大州对小州的侵害,无论人口多寡,各州均只有一票表决权,邦联在重大问题上实行一票否决制,只要小州认为对自己不利,一票投出,方案即被否决。弗吉尼亚方案无疑取缔了小州的“保护伞”,因而遭到了强烈的反对。6 月 15 日,新泽西州代表威廉·佩特森针锋相对地提出了新方案。方案主张增加行政权力,设立单独的行政部门,可以决定军事行动,任命联邦军官和法官等[5](P127),但规定地方行政长官的多数就可以罢免中央的行政长官,实际上仍然延续了邦联时期州权对中央权利的制约机制。新泽西方案是小州出于对弗吉尼亚方案的激愤而临时拼凑出来的,目的不在于创建一种新的政治体制,而在于为小州争取利益。

6 月 18 日,亚历山大·汉密尔顿提出美国幅员辽阔,除了那些“谋求私利的党棍和庸劣的政客”,有谁会为了“微薄的待遇和升官的梦想”长途跋涉来参加国家立法会议?[8](P57) 他说由于“国王的利益是世袭的,与国家利益纵横交织,不可分割”,从而能避免外国的影响和贿赂,能够维护国家的利益。因此,他主张赋予行政官广泛的权力,由选举产生,但任期无限[5](P146)。汉密尔顿方案也

说明了当时加强中央行政权力的急迫性。但美国独立战争反对的就是英国君主制对殖民地的暴虐统治，他们将29条罪状完全归结于英王，他们如此痛恨国王，决不可能推翻一个国王，又自立一个国王。因此，汉密尔顿的发言和建议没有人附议和支持，也就没有讨论。

因此，在四个方案中，最终成了弗吉尼亚方案和新泽西方案的对立和逐角，也就是大州和小州的较量。7月19日大小州达成妥协，参议院各州平等，每州2名代表，众议院按人口比例分配名额，从而兼顾了大州和小州的利益，新泽西方案也就不再被提及。因此，美国总统制的确定最终是以弗吉尼亚方案为蓝本的，同时也吸收了其他方案中的合理内容。

三、选举出来的“君主”

除了新泽西方案，其余三个方案都明确主张设立行政官以统帅行政权力，可是给予他什么样的称谓，却是五花八门，弗吉尼亚方案用的是国家行政官(National Executive)，汉密尔顿方案用的是行政官(Governour)，平克尼方案用的是总统(A President)，而在讨论中经常所用的是行政官(Governour)或者是全国行政官。直到8月6日形成宪法初稿，首次采用“联邦总统”(President of the United States)，此后，一直沿袭至今。然而在总统所有属性被确定以后，不少代表发现他们所缔造的并不是共和制下的总统，而更像是一个“君主”。

第一，总统只有一人。弗吉尼亚方案提出了设立全国行政官，但是并没有明确是设立一个还是多个。伦道夫主张由多人组成，他说一个人的行政长官就是“君主制的胚胎”，主张南、北、中三个地区各选一人共同担任行政官。詹姆斯·威尔逊则认为一个人“最易于当机立断，而且最易负责”，他还引述罗马三头同盟的历史，“把行政权力分散给一群人会弄成分帮结派，彼此斗争”[5](P35,134)。再者十三个州也都是由一个人担任州长，历史的教训和现实的经验都证明设立一个最高行政官将更加有利。因此，宪法明确规定“行政权力授予一位美利坚联邦总统”。但一个人执掌行政大权，在形式上与英国的国王乃至一切国家的君主又似曾相似。

第二，不明确的连任。能否连任与任期是密切联系在一起的，讨论时分别提出了一年、三年、七年、九年、十五年等主张，主张任期短的坚持连任，任期长则反对连任。但都各有弊端，连任，总统可能长久控制其位，成为名副其实的君主，弗吉尼亚方案明确“不得连任”；不连任，有经验且执政好的人却不能给国家带来长久的利益，且容易使一些唯利是图的人想到“要晒稻草赶快，趁太阳还在”，凭一时权力谋个人私利。最好的选择是“行为良好，继续任职”，如此，美国宪法只规定了比较适中的四年一届的任期，而至于是否连任则没有做出明确规定。这一不明确的规定，让总统连任留下了空间，似乎又向君主制迈进了一大步。

第三，大权在握。美国宪法赋予总统执行法律的大权，他有组阁、任命行政官吏、大使和最高法院法官的权力，有否决国会立法的权力，同时还兼任海、陆军及民兵总司令。除非他犯有“重罪”或“严重轻罪”，否则不能被弹劾，即便总统无能，也不能遭到罢免。因此，只要不遭弹劾，他就可以在总统的宝座上威风凛凛，大权在握，任何人都无法动摇他的职权。

第四，选举的独立性。总统的选举是整个会议讨论最为激烈的部分之一，先后提出了多种方案，但都不完整。如国会选举，则会使总统依附于国会，丧失其独立性，成为“国会的囊中之物”[5](P413)甚至出现“国会虐政”；人民直接选举难以进行，而且可能为少数人操纵，对小州也不利；州国会选举和州行政长官选举，则使总统依赖于州权。甚至有人提出抽签选举，这是一个最无奈的选择，如果恰恰让小人、坏人当选，岂不是国家的灾难。在各种方案都被否决之后，8月31日成立了一个11人委员会，他们集中讨论未被决定的事情。9月4日他们提出了通过各州推举选举人选举总统的方式，既能避免国会的直接干预，又能避免各州的强行干涉。如此，总统的独立性又大大加强了。

所有的制宪代表都明白，要彻底改造邦联，就必须使中央权力独立于州权，也必须使行政权独立于立法权。但当这一切设计成形之时，总统却越来越像“君主”，制宪代表梅森向制宪会议控诉“(我们)是在构建一个更加危险的君主制，一个选举出来的君主制”[5](P58)，梅森的担心，又何止他一人？

四、总统不是君主

著名的英国史学家阿克顿说过：“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。”[9](P342)绝对的权力是不允许存在的。梅森的语言虽然有些过于激烈，甚至危言耸听，但他的观点并不孤立，所有的代表都在竭尽全力避免总统成为君主。新宪法一方面在维护行政权的独立性，授予总统以各种实权的同时，另一方面又让总统权力受到制衡。

第一，总统可以被弹劾。联邦宪法明确规定，如果总统犯有“叛国、贪污、其他重罪或严重轻罪”，就会遭到参议院的弹劾，而且还要接受相应的法律处罚。这也就意味着总统与国民在法律面前是平等的，并不高于法律，也不能独立于法律之外，他不能像君主那样任意设定法律，也不能玩弄法律于股掌之上。宪法和法律是总统行使权力的有力保障，也是最有效的制衡机制。

第二，总统的权力都受到制衡。总统有任命行政官员、驻外大使和大法官的权力，但必须通过参议院的同意，否则总统的任命等同于废纸，因此，总统的任命必须选贤与能，而不能唯亲是举，也不可能“家天下“；总统有花钱的权力，但却要通过众参两院的审批；总统有治国施政的权力，但他必须做出国情咨文，而且需要得到国会的同意；即便是缔结条约，也需要出席参议员三分之二的同意。就连华盛顿这样杰出的政治家也会因为参议院过于苛刻的审查而“十分暴躁地跳起来”[10](P285)。显然，总统不能随心所欲地使用权力，必须秉持透明和公正，权力再大、再多，也不能滥用。

第三，不确定中的确定。在联邦宪法中，还有一些尚未确定的条款，如前所述总统的连任问题就没有明确规定，但这并不是说制宪精英们任由总统连任直至转变为君主制，而是在当时的情境下，没有先例，没有经验，他们只能将这种不确定性的解决留给第一位总统来解决，而第一任总统则是确定的，他就是华盛顿。当时，所有的制宪成员都确信这位在8年独立战争中没有拿过一分薪水的总司令是众望所归。73岁的富兰克林在制宪会议即将结束之时说“第一个被放在掌舵位置上的人，会是好人”[5](P61)。代表相信华盛顿能够很好地解决这一难题，事实也是如此，华盛顿任总统两届之后，坚决请辞，此后便成为惯例，最长连任不超过两届，一直延续了150多年。1950年美国会通过宪法修正案，只允许连任两届，完全认可了华盛顿的做法。最长两届任期的规定，总统再也不可能成为世袭之君主了。

1787年宪法创设了世界上第一个总统制，美国人终于结束了没有行政首脑的时代，使行政权获得了独立性，有利于大大提高执行效率，通过制衡机制，又尽可能地避免总统蜕变为君主。这一创造性的设计赞成的是多数，毕竟这是当时所有代表智慧凝聚的最好方案，反对的人也不少，总统多少都有点类似于君主，梅森甚至激昂慷慨地宣布“宁可斩断自己的右手，也不愿意赞成现在这个样子的宪法”[1](P658)。最终在宪法上签字的代表只有39位，相对于应到会75人，超过半数仅1票之余。富兰克林也无不忧虑地说：“行政官的地位总是会不断提高的，直到以君主制告终。”[5](P61)二百多年过去了，总统的选举、总统的权力都有了很大变化，总统制是否会蜕变为君主制，现在没有，以后会怎样，制宪代表的忧虑是否多余，还要留待历史的考量。

[参考文献]

[1](美)麦迪逊.辩论：美国制宪会议记录(下)[M].尹宣，译.沈阳：辽宁教育出版社，2003.

[2]D. Brown. Major Problems in the Era of the American Revolution, 1760－1791: Documents and Essays[M]. D. C. Heath & Co 1991.

[3]Brinkley, Alan. The Unfinished Nation: A Concise History of the American People , voll [M], Boston: McGraw－Hill, 2004.

[4](美)西德尼·M·米尔奇斯(Sidney M. Milkis),(美)迈克尔·尼尔森(Michael Nelson).美国总统制：起源与发展1776－2007[M].朱全红，译.上海：华东师范大学出版社，2008.

[5](美)麦迪逊.辩论：美国制宪会议记录(上)[M].尹宣，译.沈阳：辽宁教育出版社，2003.

[6]Rick K. Wilson and Calvin Jillson. Leadership. Patterns in the Continental Congress: 1774－1789[J], Legislative Studies Quarterly, Vol. 14, No. 1 (Feb., 1989).

[7](美)玛丽·莫斯特.美国宪法实现良治的基础[M].刘永艳，宁春辉，译.北京：中共党史出版社，2006.

[8](美)C. V. 杜伦.伟大的预演：美国宪法草拟和批准的故事[M].赵盾，译.北京：美国大使馆文化处，1985.

[9](英)阿克顿.自由与权力：阿克顿勋爵论说文集[M].北京：商务印书馆，2001.

[10] Samuel Eliot Morison, & Henry Steele Commager, & William E. Leuchtenburg, The growth of the American Republic. voll [M]. 6th ed. New York: Oxford University Press, 1969.

[责任编辑：青 山]

参考文献(10条)

1. 麦迪逊;尹宣 辩论:美国制宪会议记录 2003

2. D Brown Major Problems in the Era of the American Revolution,1760-1791:Documents and Essays 1991

3. Brinkley Alan The Unfinished Nation:A Concise History of the American People,roll 2004

4. 西德尼·M·米尔奇斯;(美)迈克尔·尼尔森;朱全红 美国总统制:起源与发展1776-2007 2008

5. 麦迪逊;尹宣 辩论:美国制宪会议记录 2003

6. Rick K Wilson;Calvin Jillson Leadership.Patterns in the Continental Congress:1774-1789 1989(01)

7. 玛丽·莫斯特;刘永艳;宁春辉 美国宪法实现良治的基础 2006

8. C V 杜伦;赵盾 伟大的预演:美国宪法草拟和批准的故事 1985

9. 阿克顿 自由与权力:阿克顿勋爵论说文集 2001

10. Samuel Eliot Morison;Henry Steele Commager;William E Leuchtenburg The growth of the American Republic 1969